

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1419

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore FUDA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MARZO 2007

Modifica degli articoli 6 e 40 del codice dei contratti pubblici
di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia
di revisione delle Società Organismo di attestazione (SOA)

ONOREVOLI SENATORI. - Con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, il legislatore ha identificato i soggetti cui affidare il compito di attestare le imprese che intendono partecipare a gare d'appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, abolendo l'Albo nazionale dei costruttori e fissando nuove categorie e classifiche. In tal modo ha stabilito che le imprese, per poter concorrere ad appalti pubblici, debbano avere un attestato di qualificazione rilasciato da Società private abilitate al rilascio di detta qualificazione, le cosiddette Società Organismo di attestazione (SOA).

Nella relazione introduttiva al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 le scelte relative al nuovo sistema di certificazione venivano motivate da tre ragioni fondamentali: il vorticoso moltiplicarsi del numero delle imprese (verso la metà degli anni '70 le imprese iscritte all'Albo erano circa 20.000, circa 80.000 alla metà degli anni '80 e oggi sono circa 50.000, a fronte delle circa 5.000 che operano in Germania e delle 6.000 che operano in Francia), il crescere delle stazioni appaltanti, divenute altrettanti soggetti qualificatori nella gara di propria competenza, ed il progressivo affermarsi delle normative comunitarie, che hanno previsto, all'interno delle procedure di aggiudicazione, vere e proprie fasi di qualificazione autonome da quella prevista in via generale dalla normativa sull'Albo nazionale dei costruttori. Dunque con la scelta di «privatizzare» il sistema di certificazione si intendeva per un verso favorire l'incontro tra domanda ed offerta di certificazione, dato il presuntivo proliferare di soggetti certificatori privati, per altro verso omogeneizzare il sistema di qualificazione, contrastando la prassi di molte Sta-

zioni appaltanti di adottare sistemi autonomi, con prescrizioni particolari per essere ammessi ai propri elenchi di fornitori.

Il fulcro del sistema attuale sono, dunque, le SOA, organismi di diritto privato autorizzati ad agire in ambito territoriale per accertare ed attestare l'esistenza degli elementi di qualificazione richiesti dalla nuova normativa. La composizione azionaria e la struttura organizzativa delle SOA dovrebbero garantire alle imprese clienti ed alle stazioni appaltanti il rispetto del principio di indipendenza del giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale e finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Nel nuovo scenario per la qualificazione delle imprese, le SOA intervengono dunque come organismi di terza parte, in una posizione equidistante tra ente appaltante ed impresa cliente, con l'esclusivo compito di svolgere attività di attestazione, nella stretta osservanza delle norme del regolamento. È previsto per le SOA un organico minimo con specifici requisiti professionali, ed il preciso divieto di ricorrere a prestazioni di soggetti esterni alla propria organizzazione aziendale per lo svolgimento dell'attività di attestazione.

Nel sistema attuale l'Autorità di vigilanza è l'organismo pubblico deputato a presidiare l'attività di attestazione, con i compiti di autorizzare le SOA all'esercizio dell'attività e di controllare che le SOA stesse operino in modo coerente alle indicazioni riportate all'articolo 12 del citato regolamento.

L'attestazione alle imprese consiste nella verifica dei requisiti stabiliti dalla legge per accedere all'assegnazione di lavori pubblici. È il documento che sostituisce il vecchio certificato dell'Autorità notarile di certificazione (ANC), lasciandopassare per accedere

alle gare d'appalto. Ogni SOA può rilasciare l'attestazione in seguito alla verifica dei requisiti definiti nel dettaglio per ogni categoria cui l'impresa vuole accedere. Le imprese vengono giudicate in base al fatturato, al loro monte lavori, ai costi ed alle spese per il personale, all'attrezzatura tecnica posseduta ed alla presenza di un Sistema qualità o di elementi di esso. L'attestazione è obbligatoria per dimostrare di possedere gli elementi idonei alla partecipazione a gare d'appalto per l'assegnazione di lavori pubblici di importo superiore ai 150.000 euro. L'attestazione di qualificazione costituisce inoltre condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti abilitanti: le stazioni appaltanti non possono più richiedere ai concorrenti di ottenere la qualificazione in base a caratteristiche, requisiti e modalità diversi da quelli previsti dal regolamento. In tale ottica l'attestazione non rappresenta soltanto un obbligo di legge, ma anche uno strumento di garanzia di maggiore trasparenza ed imparzialità, a tutela dell'impresa concorrente e degli utenti finali dell'opera pubblica. Ad oggi, pertanto, si ha un regime di «cartolarità» della qualifica: condizione necessaria e sufficiente a dimostrare di essere qualificati è la produzione dell'originale o di copia autentica del certificato.

I soggetti che possono beneficiare della certificazione SOA sono le società ammesse alle gare secondo il codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le imprese individuali, anche artigiane, le società di persone (Snc, Sas), le società di capitali (Srl, SpA, Sapa), le società cooperative; i consorzi tra società cooperative di produzione e lavoro costituiti e tra imprese artigiane; i consorzi stabili. La qualificazione viene rilasciata in base al possesso di requisiti di ordine generale (cittadinanza italiana o di Stato appartenente all'Unione europea, assenza di procedimenti in corso, assenza di violazioni gravi, iscrizione alla Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura [CCIAA] e così via) e di

ordine speciale (capacità economico finanziaria, capacità tecnica e organizzativa, adeguata dotazione di attrezzatura tecnica, adeguato organico medio annuo). Dal 1° gennaio 2003 le imprese, per ottenere l'appalto di opere pubbliche per un valore superiore a euro 620.000, oltre alla certificazione SOA devono possedere anche la «certificazione di qualità» aziendale o la «dichiarazione della presenza di elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità» aziendale.

L'attuale sistema di qualificazione presenta però alcune criticità, vere e proprie degenerazioni del sistema attuale, per come rilevato anche nella «Relazione annuale 2005 dell'Autorità di vigilanza al Parlamento».

L'attività svolta dagli uffici dell'Autorità di vigilanza è riconducibile alla verifica a campione di cui all'articolo 14 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 e prevista dal «Piano delle ispezioni» deliberato dal Consiglio dell'Autorità, rivolto sia agli Organismi di attestazione sia alle imprese, in attuazione del quale si è concretizzata un'attività ispettiva diretta presso tutte le sedi delle SOA, nonché la verifica di un campione di attestazioni estrapolate nel corso delle attività ispettive stesse. L'attività ha riguardato ispezioni puntuali, su iniziativa d'ufficio e su istanza di altra impresa, che hanno avuto ad oggetto l'accertamento di specifiche attestazioni. Il «Piano delle ispezioni» è stato articolato su due livelli di controllo: la struttura organizzativa delle SOA e la validità delle attestazioni di qualificazione rilasciate dalle SOA.

Purtroppo, a poco più di cinque anni dall'inizio dell'operatività del nuovo sistema, sono state accertate numerose violazioni della disciplina legislativa e regolamentare.

In particolare, per ciò che concerne la struttura organizzativa è stato rilevato un completo disallineamento tra l'effettiva struttura organizzativa delle SOA e le prescrizioni dettate dal citato regolamento, mentre per quanto riguarda la validità delle attesta-

zioni di qualificazione rilasciate dalle SOA è emerso il fenomeno della contraffazione dei certificati.

Le SOA rispettano in modo appena sufficiente quanto previsto dall'articolo 9 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 sui requisiti tecnici che esse stesse devono possedere in merito alla necessità di avere un minimo di organico assunto a tempo indeterminato. Tale situazione, inoltre, non sembra garantire sempre la presenza di idonee competenze tecniche all'interno di strutture che, invece, dovrebbero avvalersi di figure professionali adeguate all'importanza della funzione che devono svolgere.

Per non parlare delle contraffazione o falsificazione dei certificati: il controllo ha permesso di individuare la ricorrenza del fenomeno. A seguito della verifica condotta dall'Autorità, nel periodo settembre 2004 - maggio 2006, sono state annullate circa 200 attestazioni rilasciate sulla base di certificati lavori falsi. Inutile sottolineare che il prezzo di questa inefficienza, concretizzata dalla contraffazione dei certificati, viene pagato dalle tante imprese oneste che si trovano a competere con concorrenti disonesti e fittizi.

Ma andiamo avanti. Il citato «Piano delle ispezioni» dell'Autorità di vigilanza ha approfondito anche gli aspetti procedurali del sistema di qualificazione, evidenziando che nell'esercizio dell'attività di attestazione, l'*iter* procedurale adottato dalle SOA per il rilascio/diniego dell'attestazione di qualificazione non sempre è risultato in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità (si confronti la determinazione n. 41 del 27 luglio 2000 e successive). In diversi casi sono stati riscontrati, in capo alle SOA, errori metodologici o mancata applicazione delle determinazioni interpretative e dei comunicati operativi da parte dell'Autorità. È stata anche rilevata, in numerosi casi, la mancanza di conformità, sotto il profilo formale, della documentazione considerata utile dalle SOA ai fini del rilascio delle attestazioni. Il controllo

dei requisiti speciali è effettuato dalle SOA in modo saltuario: il controllo dei certificati lavori viene effettuato parzialmente ovvero a campione, di solito per i lavori di punta e/o nei casi in cui la documentazione si presenti formalmente non corretta o carente di notizie. In alternativa alla richiesta formale fatta alle stazioni appaltanti viene acquisita dalle SOA la documentazione aggiuntiva (contratti, certificazioni di avvenuto pagamento, stati di avanzamento lavori e così via).

Ma non è tutto: la degenerazione della privatizzazione indisciplinata del sistema è andata a discapito dell'efficienza del servizio. La scelta del legislatore di attribuire la peculiare attività di qualificazione ad organismi di natura giuridica privata, seppure di diritto speciale, ha comportato infatti il repentino sviluppo dell'attività promozionale considerata necessaria per consentire la visibilità sul mercato di soggetti sconosciuti al mondo imprenditoriale. Attività che non è stata soggetta a disciplina specifica o vincolante, in quanto considerata funzionale all'azione di organismi privati, caratterizzati dalla essenziale libertà di iniziativa economica privata, costituzionalmente tutelata ed in assenza di apposite previsioni legislative che stabiliscano limiti precisi nell'ambito delle attività promozionali. E la legittima concorrenza, che vede le SOA in competizione tra loro, sembra destinata a fondarsi più sugli aggressivi terreni del mercato e del commercio, che non su quelli dell'efficienza e della prestazione del servizio di qualità che il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 e il mondo dei lavori pubblici si attendevano. Non a caso, sempre dalla Relazione al Parlamento per l'anno 2005, emerge che oltre il 90 per cento delle imprese attestate sono state «presentate» alle SOA da un promotore.

E passiamo alla tutela, decisamente scarsa, delle imprese nei confronti delle SOA, che possono definirsi, anche a seguito del parere espresso dal Consiglio di Stato nell'adunanza

del 29 novembre 1999, società di diritto privato, aventi scopo di lucro, esercenti pubbliche funzioni, e dunque, come tali, titolate a garantire l'indipendenza nel ruolo che è loro proprio. In forza di tale definizione giuridica una criticità di interesse specifico dell'attuale sistema di certificazione è senz'altro rappresentata dalla natura delle SOA quali organismi privati «certificanti», nei confronti del pubblico interesse (intrinseco alla qualità dell'opera pubblica), altri organismi privati (imprese di costruzione).

Secondo quanto evidenziato da Antonio Catricalà nell'articolo «I succedanei dell'ente pubblico nell'epoca delle privatizzazioni», pubblicato sul n. 4 del 2000 della «Rivista Trimestrale degli Appalti», non pochi problemi sorgono in tema di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della SOA. Potrebbe verificarsi un paradosso: se il diniego di certificazione fosse imputabile ad un organo amministrativo in senso tradizionale, il suo provvedimento negativo potrebbe essere annullato dal giudice amministrativo, e con le opportune tecniche l'annullamento di un atto negativo può trasformarsi in atto positivo. L'annullamento del diniego potrebbe tradursi, per il ricorrente, in automatico conseguimento della certificazione. Se l'atto di certificazione è emesso da organismo privatistico non risulta configurabile una tutela in forma specifica altrettanto puntuale dell'interesse leso, salvo restando il diritto del titolare a reclamare i danni che siano conseguenza immediata e diretta dell'illecita omissione.

In sostanza, la natura giuridica delle SOA, esulando esse stesse dall'ambito delle pubbliche amministrazioni, comporta che l'impresa lesa, piuttosto che far valere i propri diritti davanti alla giustizia amministrativa, con tutti i vantaggi del caso, è costretta ad attivare un giudizio civile, ove otterrà una tutela esclusivamente sotto il profilo risarcitorio. Diversamente, se il diniego di qualificazione fosse stato un provvedimento da impugnare innanzi al giudice amministrativo, l'impresa

avrebbe ricevuto una tutela rapida e, soprattutto, idonea a non perdere nelle more del giudizio eventuali commesse a causa dell'illegittimo diniego.

Ma non è tutto. L'abolizione dell'Albo nazionale dei costruttori, a seguito dell'identificazione da parte del legislatore di nuovi soggetti, le SOA appunto, a cui affidare il compito di attestare le imprese che intendono partecipare a gare d'appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, fissando nuove categorie e classifiche (e facendo sì che le imprese, per poter concorrere ad appalti pubblici, debbano avere un attestato di qualificazione rilasciato da società private abilitate al rilascio di detta qualificazione), ha causato per un verso il decentramento della competenza nell'esercizio della pubblica funzione, per altro verso l'instaurarsi di una discrezionalità impropria nella valutazione dei requisiti. A discapito dell'omogeneità nel trattamento delle diverse imprese operanti in ambiti territoriali diversi: esiste poca omogeneità, sia procedurale sia operativa, nei criteri a volte discrezionali applicati dalle diverse SOA operanti in ambiti territoriali diversi.

La frantumazione territoriale è la principale causa della disomogeneità dei criteri di trattamento da parte delle tante SOA sparse sul territorio. Il sistema ha difettato di un coordinamento centrale, in grado di far agire in maniera coordinata e garantire omogeneità e coerenza nazionale alle attestazioni rilasciate. La impropria elasticità discrezionale con cui alcune SOA hanno rilasciato gli attestati ha creato un fenomeno di concorrenza sleale nel momento in cui le imprese beneficiarie impropriamente hanno partecipato a gare d'appalto nazionali, misurandosi con altre imprese certificate da altre SOA più rigide.

Inoltre il rilievo, eccessivamente marcato, attribuito al requisito del fatturato nel sistema di certificazione SOA, ovvero il ruolo giocato dalla cifra d'affari in lavori nella qualificazione, ha determinato una rincorsa esasperata da parte delle imprese ad acqui-

sire commesse, con il risultato di incentivare la concorrenza al ribasso. Data la prassi di operare affidamenti in subappalto oltre le limitazioni previste dai contratti e dalla normativa - sappiamo bene che in numerosi cantieri, dove il subappaltatore non potrebbe effettuare oltre il 15 per cento delle lavorazioni complessive, di fatto la parte più rilevante delle lavorazioni viene svolta dal subappaltatore con una presenza solo formale del committente - vi sono imprese, qualificate negli scaglioni più alti delle varie categorie, che non muovono una ruspa ma hanno uffici gare ed amministrativi attrezzatissimi. Insomma: è nata una classe di imprese burocrati che traggono il proprio profitto dalla riduzione dell'utile del reale esecutore. Sarebbe quantomeno opportuno ridimensionare l'incidenza del fatturato a favore di altri requisiti significativi dell'affidabilità dell'impresa.

Soprattutto per non incentivare quello che è diventato un vero e proprio *business* del mercato delle attestazioni: l'abolizione dell'Albo nazionale dei costruttori a favore delle SOA ha generato uno spropositato incremento dei costi da sostenere per le imprese che intendono certificare i propri requisiti per partecipare a gare d'appalto per l'esecuzione di lavori pubblici, passato da poche marche da bollo, un massimo di circa 100.000 lire, ad un minimo di circa 4.000 euro (circa 8.000.000 delle vecchie lire).

Per tutte queste ragioni, onorevoli colleghi, ritengo indispensabile una modifica al vigente sistema di qualificazione delle imprese che intendono accedere all'assegnazione di lavori pubblici, passando dal vigente sistema di certificazioni, rilasciate da appositi organismi di diritto privato, le cosiddette SOA, ad un sistema maggiormente garantistico, che attribuisca il potere di certificazione ad un unico organismo di diritto pubblico.

Ricordo che la normativa comunitaria prevede un'assoluta equivalenza tra la scelta degli Stati membri di attribuire la funzione cer-

tificativa ad organismi di diritto privato o di diritto pubblico (si veda l'articolo 52 della direttiva 2004/18/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004). Preso atto del sostanziale fallimento dell'opzione privatistica, conviene analizzare i possibili vantaggi di una maggiore pubblicizzazione del sistema di certificazione, anche in riferimento alle competenze maturate da determinati apparati della pubblica amministrazione (PA) in punto di qualificazione degli operatori nei lavori pubblici.

Tra i compiti istituzionali dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ora chiamata a regolare tutto il settore dei contratti pubblici) figura la vigilanza proprio sul sistema di qualificazione delle imprese. Al fine di adempiere tale funzione, l'Autorità ha approntato un'apposita sezione del proprio Servizio ispettivo. In particolare, la vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese è stata organizzata in nove uffici: uno di «qualificazione e vigilanza sulle imprese», uffici per le «verifiche e ispezioni SOA e imprese»; uno «*data-base* SOA e referente casellario informatico e programma ispezioni»; due per le «annotazioni nel Casellario informatico delle imprese». Gli addetti di questi uffici hanno potuto sviluppare una notevole professionalità, sia riguardo la verifica delle condizioni di attestazione (analisi dei bilanci e dei certificati prodotti dalle imprese), sia riguardo l'attenzione all'incidenza delle vicende soggettive dei soggetti attestati per il mantenimento delle qualificazioni (fenomeni di fusioni, trasferimenti di ramo d'azienda, e così via). Dovendone verificare e, spesso, correggere l'operato, il personale dell'Autorità è certamente più preparato di quello in forza agli Organismi di attestazione.

Altra funzione strategica svolta dall'Autorità è la tenuta di una banca dati dei certificati lavori pubblici, anche in ragione delle disposizioni introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che pone a carico degli organismi

di attestazione l'obbligo di acquisire detti certificati unicamente dall'Osservatorio dell'Autorità, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti. Per i lavori privati, poi, è in corso di valutazione la possibilità di costituire una seconda banca dati, impegnando i tecnici, iscritti agli albi professionali, ad inviare il modello D di cui all'allegato A del decreto del regolamento di cui al Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, contenente gli elementi identificativi della concessione edilizia o della denuncia inizio attività (DIA), del contratto tra committente privato e soggetto esecutore ed, eventualmente, del contratto di subappalto, nonché l'indicazione delle fatture corrispondenti al quantitativo di lavori eseguiti, suddiviso per categoria di lavoro e la dichiarazione della loro regolare esecuzione. La concreta attivazione di tali banche dati dovrà tener conto, altresì, della disposizione introdotta dalle norme transitorie del citato codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture (articolo 253, comma 21), che prevede, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo da emanare da parte del Ministero delle infrastrutture, la verifica dei certificati dei lavori pubblici e delle fatture utilizzati ai fini delle attestazioni che le SOA hanno rilasciato dal 1° marzo 2000 fino alla data di entrata in vigore del codice.

Dal quadro appena descritto emerge un evidente paradosso: gli organismi di attestazione, che dovrebbero operare il controllo sulla qualificazione delle imprese, devono essere, a loro volta, sistematicamente controllati e verificati da un complesso apparato pubblico. Si tratta, a ben vedere, di una inutile duplicazione di funzioni e di compiti, che ha il solo risultato di rendere più complessi i controlli sull'esistenza delle condizioni di attestazione (in definitiva i controlli svolti dall'Autorità sono indiretti) e di creare un filtro, le SOA, il cui compito si rivela superfluo per la tutela dell'interesse alla correttezza delle qualifiche assegnate. Peraltro l'avvicinamento tra imprese e organismi di

certificazione, ragione principale della privatizzazione del sistema (cfr. la Relazione di accompagnamento al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000), si è rivelato assolutamente fittizio: dopo i primissimi anni di applicazione, il numero di organismi di attestazione si è notevolmente ridotto (ad oggi se ne contano meno di 40 in tutta Italia) e distribuito in modo disomogeneo sul territorio (quasi metà delle SOA si trovano in Lazio e Lombardia).

Ecco perché l'ipotesi di riconoscere direttamente all'Autorità una funzione attiva di certificazione si presenta come la scelta più razionale e coerente. Infatti:

1) la natura di soggetto pubblico indipendente offrirebbe la maggiore garanzia possibile rispetto all'attendibilità ed imparzialità del controllo, che potrebbe effettuare un soggetto privato (SOA) ovvero un soggetto pubblico dipendente dagli uffici di direzione politica (Apparato ministeriale);

2) l'Autorità dispone già al proprio interno delle professionalità necessarie a verificare la qualificazione e delle imprese (gli uffici di vigilanza sulle qualificazioni SOA);

3) l'Autorità cura già la tenuta della banca dati delle certificazioni di lavori pubblici ed ha in corso di organizzazione il registro dei certificati relativi ai lavori effettuati per committenti privati;

4) l'Autorità dispone anche di una ramificazione territoriale che, seppure limitata all'Osservatorio sui lavori pubblici, potrà essere utilizzata anche dalla sezione di attestazione, garantendo, in tal modo, una distribuzione territoriale dei punti di certificazione.

Inoltre:

- essendo un soggetto pubblico, l'Autorità potrà accedere facilmente agli archivi della pubblica amministrazione rilevanti per l'attività di certificazione, senza incorrere nelle limitazioni dei soggetti privati (casella-

rio informatico, camere di Commercio, Prefettura, INPS, INAIL, Casse Edili, eccetera);

- l'eventuale illegittimo diniego di certificazione, consistendo in un provvedimento amministrativo, potrà essere impugnato innanzi ai TAR, assicurando alle imprese una tutela più celere ed efficace di quella approntata dai Tribunali civili rispetto agli atti delle SOA;

- si realizzerebbe un'omogeneizzazione del sistema delle certificazioni, eliminando le disparità dovute alla frammentazione ed alle distinzioni tra i diversi certificatori privati.

Le strutture delle SOA, nel sistema così disegnato, potranno continuare a svolgere il ruolo di consulenti qualificati per l'attestazione, eventualmente potrebbero anche essere delegate dalle imprese per l'adempimento degli oneri certificativi.

L'obiettivo, onorevoli colleghi, è di dirigerci verso un albo dinamico delle imprese qualificate.

Ad oggi l'Autorità di vigilanza gestisce direttamente archivi rilevanti per le procedure di qualificazione: il casellario informatico previsto dall'articolo 27 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, il *data base* dei certificati di esecuzione lavori, il casellario informatico delle società di ingegneria, che consente all'Autorità stessa di verificare la veridicità delle certificazioni utilizzate per dimostrare la capacità tecnica delle imprese qualificate.

Sul casellario informatico vengono annodate una pluralità di informazioni concernenti le imprese qualificate (compresa la circostanza di aver reso false dichiarazioni in sede di gara, che implica la temuta sanzione del divieto annuale di partecipare ad appalti) e, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000, le imprese sono tenute a comunicare entro 30 giorni ogni variazione inerente i propri requisiti di

ordine generale come risultanti sul casellario. Insomma: l'Autorità acquisisce e possiede, già adesso, buona parte dei documenti e delle notizie necessarie ad essere qualificati.

Attribuendo all'Autorità anche la funzione di certificare la qualificazione per l'esecuzione dei lavori pubblici, essa potrebbe aggiornare direttamente il casellario, conferendo maggiore certezza alle notizie in esso contenute. Inoltre l'Autorità ha già istituito anche un casellario relativo a particolari prestatori di servizi, le società di ingegneria, gettando le basi per una futura auspicabile qualificazione dei soggetti che assumono contratti di forniture e/o servizi, oltre che delle imprese di costruzione.

E non dimentichiamoci che oggi la tecnologia ci permetterebbe non solo di poter avere dati aggiornati in tempo reale, ma anche una semplificazione delle procedure. Una delle maggiori criticità del sistema attuale è rappresentata, infatti, dalla falsificazione delle certificazioni o dal loro improprio utilizzo. Con l'attribuzione all'Autorità del potere attestativo anche tale fenomeno sarà scongiurato, e si potrà realizzare una piena corrispondenza tra la situazione dell'impresa e le risultanze del casellario.

Qualsiasi variazione dei requisiti di ordine generale e speciale, assunta in tempo reale dall'Autorità, potrà permettere l'attestazione della posizione dell'impresa direttamente *on line* a beneficio delle Stazioni appaltanti: in sede di gara, per le imprese sarà sufficiente attestare la propria qualifica, che le PA potranno agevolmente verificare tramite accesso all'archivio telematico. Inoltre l'informatizzazione delle attestazioni potrà consentire, tramite la fornitura alle imprese di apposite *smart-card* di firma digitale, di attestare telematicamente ad una certa data la sussistenza dei requisiti di ordine generale, nonché l'assenza di condizioni ostative (antimafia, certificazioni del documento unico di regolarità contributiva [DURC]), da trasmettersi direttamente per via telematica all'Autorità che le pubblica sul casellario, snel-

lendo notevolmente la documentazione cartacea da produrre in sede di gara.

Altro importante vantaggio dell'affidamento del potere certificativo ad un organismo di diritto pubblico è la possibilità di disporre interrogazioni dirette alle banche dati tenute da altre PA, e rilevanti nelle gare di appalto. L'Autorità, essendo organismo di diritto pubblico, potrà raffrontare direttamente i propri dati con quelli delle altre banche dati delle PA senza dover soggiacere alle formalità necessarie per soggetti privati (CCIAA, Prefetture, Casellario giudiziale, INPS, INAIL, Cassa edile, e così via).

Le stesse stazioni appaltanti, inoltre, potranno alleggerire i propri adempimenti in occasione di gare, interrogando, anziché una pluralità di uffici, semplicemente l'Albo dell'Autorità. I vantaggi di un sistema telematico centralizzato e garantito dalla gestione di un soggetto pubblico indipendente si concretano anche nell'interazione con gli altri sistemi telematici pubblici del comparto degli appalti: particolarmente significativa potrebbe essere l'interazione con lo sportello dei contratti pubblici (previsto dall'articolo 9 del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006), con cui le Stazioni appaltanti possono fornire informazioni «anche per via telematica in conformità alle norme vigenti che disciplinano l'uso delle tecnologie informatiche da parte delle amministrazioni aggiudicatrici». Gli sportelli, in altre parole, potrebbero fungere da «punto di certificazione» delle imprese, agevolandole nell'inserimento della propria organizzazione nell'albo tenuto dall'Autorità.

Ma c'è di più.

Ad oggi l'articolo 40 del codice dei contratti pubblici stabilisce che le imprese siano qualificate, oltre che in forza del possesso di certificazione di qualità e dei requisiti di ordine generale, secondo i requisiti posseduti di ordine speciale (economico-finanziari e

tecnico-organizzativi). La legge si limita a fissare alcuni principi, demandando al regolamento l'attuazione concreta. Sicché dal codice dei contratti pubblici emergono esclusivamente i seguenti vincoli: la conformità alla normativa comunitaria, la considerazione della regolarità contributiva e contrattuale, l'attinenza ai dati di bilancio, l'aderenza alla tipologia ed all'importo delle commesse da affidare.

Tuttavia, in sede di concreta attuazione dei predetti scarni principi, il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 ha conferito un'eccessiva valenza ai requisiti economico-finanziari, con particolare riferimento ai dati meramente patrimoniali, dando vita alle degenerazioni già descritte. Al fine di ovviare al fenomeno indicato come «burocratizzazione delle imprese», e di favorire l'apertura a soggetti che, pur non avendo tutti i requisiti patrimoniali richiesti dal sistema attuale, presentano comunque garanzie di serietà ed affidabilità tecnica, è utile introdurre un nuovo indice di qualificazione: «la buona condotta dell'impresa», intesa come affidabilità rispetto alla corretta e puntuale esecuzione dei contratti. Indice che potrà essere agevolmente desunto anche da certificazioni rilasciate, al pari dei certificati di esecuzione, dalle Stazioni appaltanti, e che riportino:

- la data di consegna dei lavori contrattualmente prevista;
- la data di consegna effettiva;
- la data di ultimazione prevista;
- la data di ultimazione effettiva;
- i giorni di ritardo pacificamente imputabili all'impresa;
- l'importo lavori di contratto;
- l'importo dei lavori effettivo;
- gli aumenti e/o riduzioni dei costi pacificamente imputabili all'impresa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 6, comma 7, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la lettera *m*) è sostituita dalla seguente:

«*m*) presiede al sistema di qualificazione, con le modalità stabilite nel regolamento di cui all'articolo 5; nell'esercizio di tale potere l'Autorità rilascia le attestazioni di qualificazione ove ne ricorrano i presupposti e provvede, altresì, alle verifiche periodiche sul permanere dei requisiti in capo ai soggetti qualificati prorogando, rinnovando, riformando, annullando o sospendendo in via cautelare i certificati».

Art. 2.

1. All'articolo 40 del citato codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il sistema di qualificazione è gestito dall'Autorità, coadiuvata da un'apposita commissione consultiva istituita presso l'Autorità medesima. Alle spese di finanziamento della commissione consultiva si provvede a carico del bilancio dell'Autorità, nei limiti delle risorse disponibili. L'attività di attestazione è esercitata nel rispetto dei principi di indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione sanciti dall'articolo 6, comma 4. All'Autorità in funzione di certificatore

unico è demandato il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati di:

a) certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000;

b) requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione. Tra i requisiti tecnico-organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti che attestano sia l'avvenuta esecuzione dei lavori sia il rispetto o l'entità dello sfasamento imputabile all'impresa, rispetto ai tempi ed ai costi di contratto. L'Autorità acquisisce detti certificati direttamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti. L'esito della verifica dei predetti requisiti inserito in un archivio telematico tenuto dalla stessa Autorità che funziona nel rispetto della normativa vigente e con l'osservanza del codice dell'amministrazione digitale di cui decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42»;

b) al comma 4, la lettera *b)* è sostituita dalla seguente:

«*b)* le modalità di gestione dell'archivio telematico di cui al comma 3 definendo, in particolare, qualità e modalità di accesso al sistema e di trasmissione dei dati da parte delle stazioni appaltanti, dei soggetti qualificandi o qualificati e delle altre pubbliche amministrazioni»;

c) al comma 4, la lettera *d)* è sostituita dalla seguente:

«*d)* considera quale requisito tecnico-organizzativo la buona condotta dei lavori desunta dai certificati rilasciati dalle stazioni appaltanti ai sensi del comma 3, lettera *b)*,

e, in ogni caso, attribuisce al complesso dei requisiti tecnico-organizzativi un peso complessivo superiore a quello dei requisiti economico-finanziari ai fini della qualificazione»;

d) al comma 4, la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* le eventuali modalità di interazione tra archivio telematico di cui al comma 3 e gli archivi telematici tenuti da altre pubbliche amministrazioni, nonché le modalità di utilizzo dei dati ivi contenuti nelle procedure di affidamento»;

e) al comma 4, la lettera *g)* è sostituita dalla seguente:

«*g)* la disciplina dell'esercizio di attività di consulenza per gestire o conseguire la qualificazione»;

f) il comma 9 è abrogato.